Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

34 300 XV **Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2016**

20 454 **Voortgangsrapportage uitvoering wetten oorlogsgetroffenen**

Nr. 90 **BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 juni 2016

Tijdens de regeling van werkzaamheden op 21 juni 2016 (Handelingen II 2015/16, nr. 98, Mondelinge vragenuur) heeft uw Kamer gevraagd om nadere informatie over de gang van zaken rond de uitbetaling van het AOW-pensioen en de inkomensondersteuning aan AOW-gerechtigden[1] woonachtig in de door Israël bezette gebieden, alsmede de daarover af te dragen loonheffing. Met bijgaande brief verstrekt het kabinet conform uw verzoek de gevraagde informatie.

Hoogte AOW in het buitenland

De hoogte van het AOW-pensioen verschilt in Nederland tussen gehuwden, te weten maximaal 50% van het wettelijk minimumloon (WML) en alleenstaanden, te weten maximaal 70% van het WML. Ditzelfde geldt voor AOW-gerechtigden die in het buitenland wonen, mits de AOW-gerechtigde woont in een land waarmee Nederland een verdrag heeft gesloten. In verdragslanden geldt tevens dat AOW gerechtigden, net zoals in Nederland, inkomensondersteuning krijgen. Voor AOW-gerechtigden in niet-verdragslanden geldt dat zij, of ze nu wel of niet alleenstaand zijn, een AOW-pensioen ter hoogte van maximaal 50% WML ontvangen en geen recht hebben op inkomensondersteuning. Reden hiervoor is dat er zonder verdrag geen handhavingsafspraken gemaakt kunnen worden en daarmee bijvoorbeeld niet vastgesteld kan worden of iemand alleenstaand of gehuwd is. Dit uitgangspunt is geïntroduceerd met de Wet beperking export uitkeringen (Wet BEU). Het precieze bedrag dat iemand aan AOW-pensioen krijgt, hangt af van het aantal verzekerde jaren.

[1] De inkomensondersteuning AOW-gerechtigden (IOAOW) is een opslag op het AOW-pensioen naar rato van het aantal verzekerde jaren en bedraagt maximaal € 25,48 per maand.

kst-34300-XV-90
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2016

Hoogte AOW in Israël en in de door Israël bezette gebieden

In Israël zijn ruim 1600 AOW-gerechtigden woonachtig. Nederland heeft met Israël een verdrag gesloten. Dit verdrag geldt binnen Israël op basis van de internationaal erkende grenzen van Israël en geldt niet in de door Israël bezette gebieden (Gazastrook, Westelijke Jordaanoever met inbegrip van Oost-Jeruzalem, Golan). Dit betekent dat alleenstaande AOW-gerechtigden in de bezette gebieden een AOW-pensioen ter hoogte van 50% WML ontvangen en geen recht hebben op inkomensondersteuning. Deze situatie geldt sinds 1 januari 2006. In 2008 is de SVB hier nogmaals op gewezen door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

In december 2013 is bij een administratieve controle door de SVB gebleken dat een aantal alleenstaande AOW-gerechtigden niet woonachtig was in Israël maar in de door Israël bezette gebieden en daarmee ten onrechte een te hoog AOW-pensioen had ontvangen.

Volgens cijfers van de SVB waren er op dat moment 48 AOW-gerechtigden woonachtig in de door Israël bezette gebieden. Van 20 personen was door de SVB al correct vastgesteld dat ze woonachtig waren in de bezette gebieden. Vier personen van deze 20 waren alleenstaand en hadden een AOW-pensioen ter hoogte van 50% WML ontvangen. De overige 16 personen waren gehuwd of vielen onder eerder overgangsrecht. Bij 28 personen had de SVB niet eerder vastgesteld dat ze in de door Israël bezette gebieden woonden. Het vaststellen of een adres zich in de bezette gebieden bevindt kan ingewikkeld zijn. In Jeruzalem kan het per straat verschillen of die in bezet gebied valt of in Israël. Ook komen sommige plaatsnamen zowel in Israël als in de bezette gebieden voor.

Van de 28 personen waar de SVB niet had opgemerkt dat zij woonachtig waren in de bezette gebieden, hadden 11 personen een AOW-pensioen ter hoogte van 70% WML ontvangen. Hiervan waren 7 personen erkend oorlogsgetroffene. Het feit dat een AOW-gerechtigde een oorlogsgetroffene is, is voor het kabinet een belangrijke overweging. Gezien hun oorlogservaringen gedurende de Tweede Wereldoorlog acht het kabinet het uit menselijk oogpunt ongewenst dat zij in het kader van de AOW nadeel ondervinden van het woonachtig zijn in een land of gebied waarmee Nederland geen verdrag heeft gesloten en waar geen besluit van een volkenrechtelijke organisatie van toepassing is.

Deze 11 gevallen zijn in januari 2014 door de SVB herzien. De SVB heeft de betrokkenen hiervan op de hoogte gesteld en is overgegaan tot het korten van het AOW-pensioen naar 50% WML. Hierdoor ontstond onrust en onduidelijkheid bij de betrokkenen. Op dat moment is het kabinet op de hoogte gebracht.

Als het herstellen van uitvoeringsfouten leidt tot een lagere uitbetaling van een uitkering, dan heeft de SVB de bevoegdheid om hiervoor een overgangsperiode te hanteren. Deze beslissingen maken deel uit van de dagelijkse uitvoeringspraktijk van de SVB. Bij een herstelactie van meer substantiële omvang, zoals begin dit jaar met het verstrekken van uitkeringen aan meerpersoonshuishoudens, is uw Kamer geïnformeerd.

Omdat het kabinet de gevolgen voor met name oorlogsgetroffenen ongewenst achtte, is onderzocht of het mogelijk was aan de alleenstaande erkend oorlogsgetroffenen 70% van het WML uit te betalen. Via de beleidsregels van de SVB bleek onderscheid tussen oorlogsgetroffenen en anderen uit het oogpunt van rechtsgelijkheid niet mogelijk. Op grond van

beleidsregels van de SVB en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur is daarom besloten voor alle betrokkenen in de door Israël bezette gebieden die een kortingsbeschikking hadden ontvangen de werking van deze korting met vooralsnog een jaar op te schorten. Deze periode is tevens benut om in overleg te komen tot een passende overgangsregeling.

Zoals vermeld verkeerde de SVB in de veronderstelling dat de AOW-gerechtigden in Israël woonachtig waren, terwijl zij feitelijk in de bezette gebieden woonden. Daarmee handelde de SVB in de praktijk ten aanzien van deze personen in de bezette gebieden alsof het verdrag met Israël van toepassing was. Voor betrokkenen leek het in de praktijk of het verdrag voor hen gold. Er ontstond zo een met de toepassing van het verdrag met Israël gelijk te stellen situatie.

In juli 2014 heeft de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de SVB per brief aangegeven dat de betreffende groep AOW-gerechtigden bij beëindiging van de met het verdrag met Israël gelijk te stellen situatie in de door Israël bezette gebieden onder het overgangsrecht van artikel 62a, eerste lid, van de AOW valt. Dit artikel regelt dat alleenstaande AOW-gerechtigden na het opzeggen van een verdrag of het beëindigen van de voorlopige toepassing van een verdrag of een daarmee gelijk te stellen situatie, recht houden op een AOW-pensioen ter hoogte van 70% WML. De SVB heeft op basis van dit overgangsrecht aan betrokkenen nieuwe beschikkingen gestuurd. Dit gold uit het oogpunt van rechtsgelijkheid ook voor de vier betrokkenen waar de SVB in eerste instantie correct had gehandeld en het AOW-pensioen lager had vastgesteld. Deze personen hebben met terugwerkende kracht alsnog een hoger AOW-pensioen en inkomensondersteuning ontvangen.

Beoogd was om de gelijk te stellen situatie met ingang van 1 januari 2015 te beëindigen. Nieuwe alleenstaande AOW-gerechtigden in de bezette gebieden zouden dan een AOW-pensioen ter hoogte van 50% WML ontvangen. Hiervoor diende een ministeriële mededeling gepubliceerd te worden. Personele wisselingen en onduidelijke verantwoordelijkheidsverdeling binnen het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid hebben ertoe geleid dat verzuimd is om die mededeling tijdig te publiceren. Daardoor was ook in het begin van 2015 nog onduidelijkheid mogelijk over de hoogte van het AOW-pensioen in bezette gebieden. Hierover bent u met de beantwoording van de Kamervragen[2] eind mei 2015 geïnformeerd. Per 1 januari 2016, om voorlichting voor nieuwe gevallen tijdig plaats te laten vinden en een structurele oplossing voor erkend oorlogsgetroffenen vorm te geven, is van deze onduidelijkheid voor nieuwe gevallen geen sprake meer, omdat de ministeriële mededeling inmiddels is gepubliceerd[3]. Dat betekent dat met ingang van die datum de met de toepassing van het verdrag met Israël gelijk te stellen situatie is beëindigd.

Het overgangsrecht uit artikel 62a, eerste lid, van de AOW vormt de grondslag voor de huidige uitbetaling. Dit overgangsrecht geldt voor een ieder die op 31 december 2015 woonachtig was in de bezette gebieden totdat er iets verandert in hun persoonlijke omstandigheid, bijvoorbeeld verhuizingen of veranderingen in de burgerlijke staat. Het overgangsrecht

---

[2] Aanhangsel Handelingen II 2014/15, nrs. 2380, 2381, 2382, 2784 en 2785.

[3] Bekendmaking van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 8 december 2015, nr. 2015–0000303807, van de landen waarin op grond van de wijziging van een verdrag, de buitenwerkingtreding van een verdrag of de beëindiging van de voorlopige toepassing van een verdrag of van een daarmee gelijk te stellen situatie buiten Nederland niet langer recht bestaat op een socialeverzekeringsuitkering (*Stcr.* 2015, nr. 45627).

geldt ook in bijvoorbeeld Mexico waar een ambtelijke afspraak nooit tot een verdrag heeft geleid of in Bolivia waar de voorlopige toepassing van een niet-geratificeerd verdrag beëindigd is. Alle AOW-gerechtigden vallen ook daar, totdat er iets verandert aan hun situatie, onder het overgangsrecht.

Per 1 januari 2016 vallen volgens de SVB 76 AOW-gerechtigden onder het overgangsrecht in de bezette gebieden. Het gaat om 26 personen die een AOW-pensioen volgens de alleenstaandennorm (70%) en de inkomensondersteuning ontvangen en 50 personen die de gehuwdennorm en de inkomensondersteuning ontvangen.

Indien een AOW-gerechtigde in de bezette gebieden gaat wonen, ontvangt deze sinds 1 januari 2016 een AOW-pensioen ter hoogte van 50% WML en bestaat geen recht op inkomensondersteuning.

Er heeft er veelvuldig overleg plaatsgevonden tussen de SVB en het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over de juridische aspecten van het niet overgaan tot korting. Daarbij is onderkend dat er sprake is van een complexe situatie, maar is uiteindelijk vastgesteld dat er gegeven de eerdergenoemde beleidsregels voldoende grond was voor de besluitvorming. De Raad van Bestuur van de SVB is gedurende het gehele proces betrokken geweest en geeft aan de gekozen oplossingen te onderschrijven.

Oorlogsgetroffenen

In mei 2015 spraken verschillende partijen in de eerder genoemde Kamervragen hun ongenoegen uit over een 90-jarige Holocaustoverlevende die naar de door Israël bezette gebieden was verhuisd en geconfronteerd werd met een korting op haar AOW-pensioen. In deze specifieke situatie is geconstateerd dat de SVB met de zoon van betrokkene heeft gecommuniceerd over de consequenties van het verhuizen naar de bezette gebieden voor de hoogte van haar AOW-pensioen. Deze voorlichting, alsmede de informatie op de website van de SVB, waren echter geënt op de onjuiste veronderstelling dat de ministeriële mededeling gepubliceerd zou zijn. Duidelijk werd dat de ministeriële mededeling nog niet gepubliceerd was. In algemene zin, dus los van individuele omstandigheden, ontbrak hierdoor de gewenste duidelijkheid. Daarom is ook deze persoon onder het overgangsrecht komen te vallen. Het kabinet heeft uw Kamer bij de beantwoording van de Kamervragen eind mei 2015 geïnformeerd dat vanaf 1 januari 2016 het AOW-pensioen van personen die voor het eerst als alleenstaanden in door Israël bezet gebieden een AOW-pensioen krijgen, ter hoogte van de zogenoemde gehuwdennorm (50% WML) wordt gesteld.

In de beantwoording van deze Kamervragen heeft het kabinet uw Kamer tevens laten weten te onderzoeken of er voor de groep vervolgingsslachtoffers 1940–1945 en voor de groep burgeroorlogsslachtoffers 1940–1945 voor toekomstige schrijnende gevallen specifieke maatregelen gewenst zijn.

Vervolgens is deze inzet door uw Kamer (motie Voordewind-Bisschop)[4] ondersteund. Als gevolg hiervan worden oorlogsgetroffenen altijd behandeld alsof zij woonachtig zijn in een verdragsland. Deze uitzondering op de exportbeperkingen van de Wet BEU zal in de AOW worden neergelegd. Dit houdt concreet in dat oorlogsgetroffenen waar ook ter wereld, dus ook in andere landen of gebieden waar geen verdrag geldt

---

[4] Kamerstuk 23 432, nr. 415.

zoals bijvoorbeeld de Westelijke Sahara en Brazilië, niet worden gekort. Zij kunnen het (hogere) alleenstaanden AOW-pensioen en inkomensondersteuning ontvangen. De SVB anticipeert sinds 1 januari 2016 op deze uitzondering. Over de voornoemde uitgangspunten is uw Kamer op 8 december 2015 geïnformeerd.[5]

Loonheffing

Zoals toegelicht in de brief aan uw Kamer van 8 december 2015 heeft de SVB bij de loonheffing aanvankelijk geen onderscheid gemaakt tussen wonen in Israël en wonen in de door Israël bezette gebieden. Daarmee gold inzake de loonheffing eveneens dat de situatie ten aanzien van wonen in de door Israël bezette gebieden onvoldoende helder is geweest. In de praktijk werd gehandeld alsof het belastingverdrag Nederland-Israël van toepassing was. Op basis van het belastingverdrag Nederland-Israël mag Israël belasting heffen over de ouderdomspensioenen en oorlogsgetroffenenuitkeringen van in Israël woonachtige personen. Nederland mag dit niet. Het belastingverdrag is niet van toepassing op inwoners van de door Israël bezette gebieden.

Bij landen waarmee geen belastingverdrag bestaat, houdt Nederland loonheffing in (over de AOW).

Door het handelen van de SVB alsof het belastingverdrag Nederland-Israël van toepassing was, was bij de personen woonachtig in de door Israël bezette gebieden tot op dat moment geen loonheffing ingehouden over onder andere het AOW-pensioen.

Het kabinet vindt het onredelijk om deze personen alsnog te confronteren met loonheffing en daarmee met een inkomensachteruitgang. De over het verleden verschuldigde bedragen aan loonheffing zijn daarom door de SVB door middel van eindheffing afgedragen. De Wet op de loonbelasting 1964 biedt de mogelijkheid van deze eindheffing. De SVB betaalt vanaf 1 januari 2016 voor deze personen de verschuldigde belasting zolang zij woonachtig blijven in de door Israël bezette gebieden. De Wet op de loonbelasting 1964 en de Algemene wet inzake rijksbelastingen bieden deze mogelijkheid. Deze afweging betekent dat zij een hoger netto AOW-pensioen ontvangen dan AOW-gerechtigden in niet-verdragslanden en in Nederland. Dat is in het licht van behoorlijk bestuur en de genoemde inkomensachteruitgang een afwijking die het kabinet gerechtvaardigd acht. Voor nieuwe gevallen in de door Israël bezette gebieden geldt dat de SVB wel loonheffing inhoudt.

Andere gebieden waar geen verdrag van toepassing is

De SVB heeft in juli 2014 onderzocht of mogelijk ook in andere gebieden in de wereld sprake is geweest van een vergelijkbare situatie als met de groep rechthebbenden in de door Israël bezette gebieden. Dit is niet gebleken. Voor zover bekend zijn er in andere landen of gebieden waar geen verdrag geldt geen rechthebbenden geweest die een hoger alleenstaande AOW-pensioen hebben ontvangen. Hier bleek het minder ingewikkeld om in concrete gevallen het correcte woonadres vast te stellen en bestond niet de onduidelijkheid die de uitvoering door de SVB in bepaalde gevallen in de door Israël bezette gebieden hinderde. De betrokkenen hebben ook geen inkomensondersteuning ontvangen en ook de loonheffing is correct afgewikkeld.

---

[5] Kamerstuk 23 432, nr. 417.

In het mondelinge vragenuur van 21 juni jongstleden heb ik aangegeven dat er volgens opgave van de SVB sinds 1 januari jongstleden één nieuwe rechthebbende is die door de SVB is beoordeeld als woonachtig in de door Israël bezette gebieden. Dat de lokale situatie complex is, bleek bij nadere analyse ook in deze casus. Op basis van informatie van het Ministerie van Buitenlandse Zaken is thans vastgesteld dat de rechthebbende woont in een gebied dat tot het grondgebied van de Staat Israël dient te worden gerekend. De SVB zal dit corrigeren en de betrokkene ontvangt alsnog inkomensondersteuning en er zal geen loonheffing worden ingehouden.

Resumerend

Het uitgangspunt van het kabinet is dat mensen die recht hebben op een uitkering gelijk behandeld en goed geïnformeerd dienen te worden. Ten onrechte zijn in de uitvoering bij de SVB en het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid onvolkomenheden opgetreden. Over de beschreven oplossingen is veelvuldig van gedachten gewisseld binnen het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en met de SVB. Het kabinet stelt zich op het standpunt dat individuen niet de dupe mogen worden van de genoemde onvolkomenheden, en zeker geen overlevenden van de Holocaust. Daarom is overgangsrecht toegepast voor alle gerechtigden in deze situatie en maken we voor de groep oorlogsgetroffenen, waar ze ook wonen, een uitzondering. Daarnaast zijn alle betreffende AOW-gerechtigden gelijk behandeld en gold een overgangsperiode tot 1 januari 2016.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
L.F. Asscher